

**<論説> 占領期における地方自治体の広報組織の創設
過程 : 埼玉県下の市町村報道委員会の事例を中心
として**

著者	岡田 彰
雑誌名	社会労働研究
巻	26
号	3-4
ページ	95-132
発行年	1980-02-20
URL	http://hdl.handle.net/10114/00018188

占領期における地方自治体の広報組織の創設過程

——埼玉県下の市町村報道委員会の事例を中心として——

岡 田 彰

目 次

はじめに

第一節 府県P・R・O・の設置

第二節 市町村報道委員会の結成——飯能町報道委員会の事例

第三節 市町村報道委員会制度の省察

おわりに

はじめに

広報紙に代表される地方自治体の広報（広聴）活動は、各種の刊行物、有線（無線）放送、テレビ等の媒体（手段）によるもののほか、世論調査、行政モニター、対話集会等、多面的に行なわれている。

やや古い資料になるが、昭和四八年に日本広報協会が調査した結果によれば、これらの諸活動を所掌する市区町村の広報主管課等の設置状況は、その延べ総数では全国の市区町村の総数を上まわっている。ちなみに、全国六三七市

区の広報主管課等の総数は七三六、全国二、六四五町村のそれは二、六九六を数えている。勿論、市区町村によって名称、規模も異なり、他課と併設されているものや、逆に、広報・広聴、それぞれが課として独立しているものもみられる。⁽¹⁾ いずれにせよ、この数字は広報活動が自治体の行政当局にとって不可欠なものであること、また、広報活動が行政当局の所掌する事務として、現在では定着していることを示すものといえよう。

この場合、広報活動は、行政と住民との「両者の分離を前提にして、地方自治体の行政当局がその行政を行うために、住民に働きかけてゆく方式」である⁽²⁾とされる。したがって、ここでは自治体の広報活動を行政当局ではなく、民間（住民）組織がその主体として、これを所掌するということは予定されていない。例えば、昭和三十一年に神奈川県では「一部の町村においては、広報活動は広報委員会が行うべきで、町村役場自体が直接広報活動をすべきでないという意見もあるということであるが、これは原則にみて正当でない」と県下の市町村に通牒している。⁽³⁾ つまり、地方自治体の広報活動は、市町村行政当局の所掌する事務＝行政広報、と観念されている。そして、行政広報の役割の第一は、住民に対する行政施策の周知徹底にとどまらず、行政施策に対する住民の理解と協力を得ることにある⁽⁴⁾とされ、通常、両者を媒介する行政協力団体（員）が予定されている。⁽⁵⁾

わが国の場合、行政当局が広報活動を所掌し、協力団体を介して住民に行政施策の滲透・協力（動員）を図る、ということは、戦前においてもみられたところである。この場合、行政協力団体とは、行政末端連絡組織としての町内会・部落会であり、広報紙とは回覧板であった。けれども、今日の行政広報とは、前述のように、行政当局の行なうものではあるが、戦後、占領軍の要請によって導入された、とするのが通説であり、戦前のそれとは遮断されたものである⁽⁶⁾といわれている。

事実、導入の経緯を検証すると、行政組織に専任の「広報」機構の創設を求めたのは占領軍である。そして占領軍による指導は、その活動内容のみならず、いわゆる「広報フレーム」の設定にまで及び、これらは今日まで踏襲されている。しかし、「広報」機構の創設当初から今日みられる行政広報を意図していたわけではない。占領軍が提起したのは、地方自治体の広報活動であり、民主化政策の住民への普及・滲透に際して、「民間報道」(Civil Information)強化の一方策として地方自治体の広報活動が勧奨されたのである。例えば、埼玉県下の市町村でこれを担任したのが市町村報道委員会である。報道委員会は民間人を中心に構成され、住民自身の公共的な委員会として市町村の広報活動を所掌し、自らが「報道の実施」の主体であった。これに対して行政当局は、資料提供等の便宜供与を報道委員会に行なうものの、自らが市町村の広報活動の主体となるものではなかった。

このように、占領軍によって導入されたのは、自治体の住民自身による広報活動であり、自治体の行政担当者による広報活動ではなかった。したがって、もし、現在の行政広報が占領軍の指導によって発足したものであるとすれば、今日の行政担当者による行政広報が成立するためには、自治体の広報活動中に行政当局者自らの領域を設定すること、行政組織としての独自の存在事由、命題と対象とが必要であった。帰納的にいえば、現在の地方自治体の行政広報の成立は、民主化政策を背景に占領軍の指導のもとに発足した住民による報道(弘報)委員会制度の改変を前提とするものであった。それは、市町村報道委員会の基本的性格である住民による自治体の広報活動の主体として行なう「報道の実施」機能を行政当局が自らの領域として、これを吸収するか、或いは報道委員会組織の存続は前提にしつつも、委員会の性格・機能を変更することであった。そして、このためには市町村の行政当局者が住民に対して、既述の神奈川県を通牒にいう自治体の広報活動は市町村の行政当局が所掌するという「原則」を具体的に明示しなけ

ればならなかった。

本稿の課題は、占領軍の示唆に始まった自治体の広報活動について、当初、この主体は民間組織によるものとされながらも、何故に現在のような行政当局による広報活動に転換したのか。自治体の行政当局による広報活動が、現在では、自治体の広報活動の原則とされるのか、また、それと関連して、広報活動の内容も占領軍の示唆によって始められたときと、現在とは違ってきているのではないか、それは如何なる事由によるものであるのか、そのことを占領期を中心として、若干の事例を通じて明らかにすることにある。

その手始めとして、占領軍の提起した自治体の広報活動が、どのような事由と経緯で今日の行政広報として定着をみせたのかについて、民間の組織である市町村報道委員会に焦点をおきながら行政広報の成立過程を検討し、そこに所在する問題点を指摘しようとするものである。

本稿では、当時、全国的に最も早く広報機構を設置し、その活動においても先進県と称された埼玉県、並びに県下市町村報道委員会の事例を中心に、まず、占領軍の提起した自治体の広報活動において、これを担任する広報組織創設の経緯とその様子をたどりながら「行政広報」成立以前の広報活動——行政と住民との分離を前提とする以前の——の特質とその事由とをみることにする。したがって、自治体の広報活動が、占領政策の推移とともに今日の行政広報に転換する過程については、稿を改めることにする。

(註)

- (1) 日本広報協会『昭和四八年 全国市町村広報広聴活動の実態調査結果』昭和四九年一二月
- (2) 高木鉦作「地方自治体広報と地区住民組織(上)」『自治研究』第三七巻第四号三五頁、なお、本稿は同論文から多くの示

唆を得た。

(3) 「広報委員会の性格等について」(三一広第一一〇号、昭和三十一年五月一五日付、神奈川県広報文書課長発 川崎市総務部長宛) 川崎市広聴課蔵

(4) 山本 登「自治体における広報、広聴の役割」『都市問題』第六五卷第一二号、六頁

(5) 『大都市における地域住民組織調査報告書』(全国市議会議長会、都市行政懇談会、昭和五十一年九月)によれば、町内会、自治会等の地域住民組織が広報紙の配布を行なっている市は、調査した五三市中の七三%、また、総理府の『住民自治組織に関する世論調査』(昭和四三年)では、八九%となっている。

(6) 例えば、井出嘉憲『行政広報論』勁草書房、昭和四二年、三頁、本田 弘「広報・広聴と議会」『都市問題』第六卷、第一二号、一三頁

第一節 府県P・R・O・の設置

地方自治体に行行政組織としてのいわゆる広報主管課が設置されたのは、都道府県が最初である。占領に伴って各府県に置かれた軍政部(Military Government)が、管下の府県知事に宛てた「P・R・O・(Public Relations Office)を速やかに設置するように」⁽¹⁾との一片のサゼッションがその契機となった。そのサゼッションによれば、P・R・O・は「県行政ノ民主的ナ運営ヲ推進スルタメ」に設置するもので、「政策ニツイテ正確ナ資料ヲ県民ニ提供シ、県民自身ニソレヲ判断サセ、県民ノ自由ナ意思ヲ発表サセルコトニットメナケレバナライ」⁽²⁾とされた。もっとも、サゼッションを受けた当時の各県関係者にとっては、「P・R・(Public Relations)」(以下「PR」と略す)の理解はもとより、まず、その和訳自体が容易ではなかった。それだけ、P・R・O・をどのような形、性格のものとして設けてよいかに当惑した。結局、そのうけとめ方はまちまちで、設置した組織も多様であった。ちなみに、軍政

部のサゼクションに基づいて各府県に設置されたPR機能担当部門発足時の名称をみると、弘報課（室、局）、報道課（室、委員会）、公聴課（室）、さらには情訪課等、様々で、組織も、一、独立の機構、二、他の業務と合同のもの、三、既設の課（室）に係を置くもの、という各種の対応がみられる（第一表参照）。

ところで、PR機能担当部門の設置も各県一斉に実施されたものではない。第二表にみられるように、佐賀県、埼玉県、広島県等、設置年月の早い県もみられるものの、PR機能担当部門が各県に設置されるまでには約三ヶ年の期間を要している。これは、府県P・R・O・の設置を求めた各府県軍政部のサゼクションが占領軍中央の指令に基づいたものではなく、各府県軍政部の独自の判断と裁量のもとに発せられた結果を示すものではないかと思われる⁽³⁾。つまり、軍政部のサゼクションは、SCAP (Supreme Commander for the Allied Powers)——中央終戦連絡事務局（内務省）——府県知事、という行政ルートではなく、SCAP……？……第八軍（関東地域の場合）……府県軍政部——知事、という軍政ルートに依ったためであろう。

第一表 都道府県広報機構名

機 構 名	都 道 府 県 名
(1) 独立の機構のもの 廣 報 課 弘 報 課 (局・室)	宮城、京都 栃木、石川、福井、岐阜、静岡、 愛知、三重、滋賀、兵庫、島根、 岡山、広島 鳥取
公 報 局	

では、府県軍政部はどのような意図で府県にPR機能担当部門の設置を求めたのであろうか。この問題を考えるにあたって、まず軍政部の権能及び軍政部側のPRに対する認識からみることにする。連合国軍の日本占領とともに各府県に軍政部が置かれたのは、占領軍最高司令

(3)	報道課(室・委員会)	群馬、埼玉、長崎、宮崎
	公聴課(室)	富山、愛媛、大分
	公聴公報委員会事務局	高知
(2)	情訪課	茨城
	他の業務と合同のもの	
	弘報文書課	神奈川
(3)	企画公聴課	香川
	既設の課(室)に係を置くもの※	
	知事公室	山口
(3)	秘書課	岩手、和歌山
	秘書文書課	千葉
	文書課	青森、山形、福島、東京、福岡
(3)	総務課	長野
	渉外課	新潟、奈良、佐賀
	調査課(室)	秋田、山梨
(3)	行政調査室	北海道
	企画室	大阪
	企画本部	徳島
(3)	県民室	熊本
	社会教育課	鹿児島

註 (1) ※係の名称は報道係(佐賀)、情報連絡係(新潟)、情報係(山形)、弘報係(東京、大阪)等である。

(2) 全国知事会「都道府県広報十年」(昭和三四年)より作成。

占領期における地方自治体の広報組織の創設過程

官の「指令遵守監視機関としての任務を遂行する」ことにあった。もっとも軍政部の指揮命令系統は、昭和二四年末まで米極東軍に属していた。したがって、GHQの各部局が軍政部と連絡するためには、極東軍の命令系統を通さなければならなかった。ここでは「軍政部は、特に許されない限り、日本の地方官庁に対して直接命令することはない」とされていた。(4)つまり、府県におけるPR機能担当部門の設置は、あくまでも各府県軍政部のサゼクションにすぎなかった。けれども、当時の県側関係者には軍政部から「連合軍に関する情報は一切蒐集しないように厳しく通牒され」ており、また、軍政部のサゼクションは「単なる示唆ではなく、ほとんど指示、命令と同じよう

第二表 都道府県広報機構設置年月

設置年月	都道府県名	設置年月	都道府県名
昭和二十二年十二月	佐賀	昭和二十三年 五月	北海道
昭和二十三年 五月	和歌山、広島	六月	静岡
六月	大分	七月	福島、東京、新潟、三重、滋賀
七月	埼玉、愛媛	十月	長野、高知、熊本
八月	大阪	十一月	兵庫、鹿児島
九月	山梨	十二月	宮城、山形、長崎
十月	宮崎	昭和二十四年 一月	千葉
十一月	徳島	二月	神奈川、奈良
十二月	鳥取	三月	秋田、京都、山口
昭和二十三年 一月	富山、香川	四月	青森、福岡
二月	愛知	五月	岩手、群馬
三月	岡山	六月	栃木
四月	茨城、石川、岐阜、島根	七月	福井

註 全国知事会「都道府県広報十年」(昭和三四年)より作成。

に考えられていた⁽⁶⁾という。このような日本側関係者の軍政部に対する認識が、サゼスションを速やかに具体化させる要因の一つともなった。

では、設置を求めた軍政部の側では、PRの意義をどのように考えていたのであろうか。軍政部に勤務している日本人通訳が「弘報活動について」と題して、県関係者にその任務を解説した論文には、軍政官のテキストである軍政

府便覧中の記述が次のように紹介されている。

「軍政府便覧第七章民間報道は次のように指摘した。

「日本を民主化するためにとられる占領計画の終局の成功は日本国民の啓発された自発的行為にかかっている。例えば農地改革の如きも法律によって効果づけられるが、しかし日本人がその法律を可能ならしめる各種条件を保持するための知的努力を払うのでなければ到底農地改革は達成され継続されるものではない。知的努力は知識に基かねばならない。そこで民間報道は占領計画達成に必要不可欠のものであり、常に占領目的達成の第一の措置である」と⁽⁷⁾

つまり、府県にPR機能担当部門を設置することは、軍政部にとってあくまでも「民間報道」の範疇に属するものであった。ここでは、今日の広報活動のように行政と住民との分離が明確に意識されていたわけではない。むしろ、非軍事化と民主化という占領政策が、如何に一般住民に滲透するかに軍政部の腐心があったといえよう。したがって、府県P・R・O・の設置は、まず、「民間報道」を強化・充実させるための一方策であった。この点からすれば、設置のサゼッションは、軍政部が「民間報道」強化の手段として府県に着目した時期を示すものであり、その意図するところは、当時の日本側関係者が「軍政部がいろいろとするとところをわれわれの口を通していう。われわれは一種のかいらいだったかも知からないが」⁽⁸⁾と回顧していることから明らかに、占領政策の住民への滲透に際して府県を新たな媒体として、軍政部の意を代弁することにその中心があった。また、設置のサゼッションが占領開始に二〜四年遅れていることは、当初、占領軍中央で方針が確立しておらず、いわば「最初に考えついたものが、最初に行動をとってもいい」という占領初期の状況を反映したものであろう。⁽⁹⁾このことが軍政部に独自の裁量の余地を生

じさせ、その結果が前述のように府県P・R・O・の名称や設置年月等の相違ともなって現われているものと思われる。

軍政部の府県に対するPR機能担当部門設置のサゼッションは、さらに行政自身の民主化を要請していた。しかし、この点についての理解は、日本側関係者に十分に認識されるに至らなかった。例えば、設立当初は占領軍の威光を背景にしてPR機能担当部門は、他の行政部門に比して予算面等で優遇されたものの、講和条約発効後の「占領政策の再検討」と地方財政の窮乏化による行政組織の合理化、簡素化に際しては、真っ先に削減の対象とされたことからも明らかである。⁽¹⁰⁾むしろ、行政機構としてPR機能担当部門が改めて認識されることになったのは、高度経済成長による経済、社会の変動に伴なう行政自身の変化と、これに対処すること起因しているといえよう。⁽¹¹⁾

府県にとってサゼッションを履行することは、まず、専任の組織を設置することにあった。もっとも、専任の組織を必要としたのは、軍政部側に限るものではなかった。日本側もまた同様の組織を必要とする状況にあった。例えば、ポツダム政令第一五号によって行政側からの町内会・部落会の利用が禁止させられていたことや、知事の直接公選制が採られたことを、その理由として挙げるができる。ただし、後者の場合は、副次的なものである。当時の県側関係者は、知事が公選になってPRを曲解したこと、知事の交替に伴なってPR機能担当部門の責任者が左遷されたこと等を指摘しており、⁽¹²⁾公選の知事の恣意的関心の強かったことが窺われる。

前者の場合、内務省は「改正憲法や改正地方制度の趣旨の普及、徹底も町内会・部落会を通じて行うべきである⁽¹³⁾」というように、戦前からの町内会・部落会組織の存続を前提に、かつ、これによって住民への「国策」に替わる「占領政策」の滲透を予定していた。けれども、昭和二二年五月三日に公布、施行されたポツダム政令第一五号「町内会

部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件」は、町内会・部落会等に対する行政側からの利用を禁止した。これは当初の内務省の方針——町内会・部落会等の温存策——が変更されたことを示すものであった⁽¹⁴⁾、が、末端ではもっとも実効的な行政施策の滲透手段を失うこととなった。例えば、昭和二十二年七月、埼玉県が県下の市町村に照会した「町内会・部落会等の廃止又は解散状況について」では、財産処分等の「1、解散の状況」のほか「2、解散後の処置及び運営状況」中に、周知板数、食料、物資の配給方法、と並んで「一般行政の住民への伝達方法」という調査項目が掲げられている。ここでは、(イ)、常使^{マツ}、何人つかっているか、(ロ)、常使をつかわない場合、誰が周知板を掲示しているか、(ハ)、新たに掲示した場合、注意を与える方法として何か実施している事があるか、具体的事項を記載すること、と記している⁽¹⁵⁾。

この調査に対する報告を旧埼玉県桜井村（現、越谷市の一部）にみると、同村では従前各集落に一ヶ所であった周知板数は三倍に、また一般行政の住民への伝達方法については ① 常使^{マツ}三名を用いてメガホン^{マツ}を以て高声を発す ② 小中学校生徒に依頼、伝達を一般に周知せしむ ③ 場合により役場職員連絡出張、と報告している⁽¹⁶⁾。

このように、政令第一五号は、町内会・部落会という行政当局にとってもっとも能率的、実効的な住民への行政施策の滲透手段を失わせることとなった。それは同時に、従前の「国策」に替わる「非軍事化と民主化」という占領政策の末端住民への効果的な滲透手段を失うことでもあった。ここで日本側自身も、町内会・部落会組織に替わる別途の滲透手段を必要とした。この点に民主化政策に則応したPR機能担当部門を受け入れる余地が存したと思われる。ちなみに、埼玉県報道室の発足を報じた昭和二十二年七月九日付の埼玉新聞では、「報道室新設」と題して、PR機能担当部門を必要とした埼玉県側の理由を次のように述べている。

第三表 埼玉県報道室の活動概況（昭和二十四年六月）

一、報道室自身が行なっているもの	
A 壁新聞の発行	
発行部数 二千部（月二回）	
配布先 市町村揭示板、学校、理髪店、電髪店、入浴場	
B 写真壁新聞の発行	
発行部数 二千部（月一回）	
配布先 壁新聞に同じ	
C 報道自動車による報道宣伝 （街頭公聴会、映画会、演芸会）	
D その他、パンフレット、ポスター等の発行	
二、他の報道機関を媒体として行なっているもの	
A 新聞	
イ、定例記者会見 知事会見 毎週一回	
軍政部司令官会見 毎月二回	
ロ、新聞発表 毎日正午	
B ラジオ放送（報道室で原稿作成）	
イ、「埼玉県の時間」	
ロ、「関東地方のみなさんえ」	
C スピーカー（駅、警察、劇場、街頭宣伝塔の拡声機の利用）	

註「埼玉県報道室の概貌」（昭和二十四年六月）より作成。

「町内会・部落会の廃止による行政指令の周知徹底を缺き、多くの間げきが出来て事務のじうたいが最近けん著になつて来たので県では今までの審議室管掌の報道部面を独立せしめ、新たに報道室を新設して上意下達の促進を図るとともに、末端にまで進出して下部徹底の度合まで調査することになった」

このように、軍政部のみでなく、日本側も一般住民への行政施策の滲透手段を必要としていた。軍政部のサゼスシヨンは、専任の組織の設置を求めるものであったが、右のような日本側の事情は軍政部の意図とは別に、組織の存続理由を形成するものであった。

ところで、府県の行なうPR活動と市町村との関係についてみると、埼玉県の場合は、第三表からも明らかのように、埼玉県報道室⇨軍政部は様々な媒体によって直接県民に働きかけを行なっているが、ここでは市町村の行政当局も一般県民と同様に、その活動の対象となっていた。例えば、「報道とは何をするのか」、「県報道室はどういうことをしているか」について、埼玉県報道室の発足から二ケ年を経過した昭和二十四年七月の時点でも、市町村関係者に県が説明を行なっていることから明らかであろう。⁽¹⁷⁾このような市町村行政当局に転機をもたらしたのが、軍政部の意を介して県報道室が各市町村に求めた市町村報道係員の設置である。これが後に広報係（課）へと発展することになるが、当初は、市町村報道係員に県報道室と同様の市町村行政当局のPR機能を担任させるものではなかった。報道係員は、県報道室と市町村行政当局との連絡が主要な任務であり、あえて「専任とするを要しない」⁽¹⁸⁾ものであった。これは府県にみられるような、行政組織にPR機能担当部門を設けたのとは異なる別途の方策を、軍政部が市町村に予定していたためである。その具体策が市町村報道委員会であり、市町村報道係員には、県との連絡の他、委員会の庶務を担任することが予定されていた。

軍政部の意を受けて、昭和二十四年七月に埼玉県は第一回市町村報道係員会議を招集し、席上で「報道委員会設置の是非について」と題して、始めて市町村関係者に自治体の広報活動の具体策が提示された。これは、行政機構とともに民主化政策の対象とされてきた住民を自治体の広報活動の主体とするもので、住民による行政のコントロール、民主化に資するばかりでなく、従来の軍政部⇨県による占領政策の普及、滲透に住民を加えることにもなり、一層の徹底が期せられるものでもあった。

(註)

- (1) 都道府県広報主管者会議「座談会、あの頃を回顧して」『都道府県広報十年』全国知事会、昭和三四年三月、一〇四頁。
- (2) 富山軍政部より富山県知事宛のP・R・O・設置のサゼスション(樋上亮一「行政広報事始め」『広報』昭和五〇年七月号五二頁)。
- (3) 例えば、長野県の場合、長野軍政部内では、P・R・O・の計画案が作成されたものの、設置は県組織の問題であるから軍政部より要請する方法はとらずに、県の自主性にまつこととしたという。(長野県広報県民室「長野県広報セミナー」長野県、昭和四五年、一七頁)。
- (4) 芳賀四郎編『日本管理の機構と政策』有斐閣、昭和二六年、一九頁。
- (5) 長野県『長野県政史 Ⅲ』長野県、昭和四八年、一二頁。
- (6) 樋上亮一、前掲論文、五二頁。
- (7) 十川正敏「弘報活動について」『月刊香川』創刊号、香川県、昭和二四年三月号、六頁。
- (8) 「広報あのことろ——終戦後の広報課長座談会」『広報研究』第六六号、昭和三四年四月、六頁。
- (9) 占領軍中央が直接に府県のP・R機能担当部門の活動に介入したのは、昭和二三年の夏、全国を二分し、千葉県鴨川で開催した東日本ブロックの「日米広報担当者会議」(正式名称は不明)が最初である。この会議は、GHQの招集によるもので、各県庁の関係者(主管課等設置の有無にかかわらず)数名、および各県軍政部の担当官が参加している。なお、この会議のために東京、両国から臨時列車が出されたという。(当時、埼玉県報道室主事として、この会議に参加した小谷野氏の筆者に対する談話)。
- (10) 全国知事会「座談会、都道府県広報二十年の歩み」『都道府県広報二十年のあゆみ』全国知事会、昭和四四年、九〇～九一頁。
- (11) 公共PR研究会『戦後行政広報の実績と動向』日経広告研究所、昭和四四年三月、二六～二七頁。
- (12) 前掲「広報あのことろ——終戦後の広報課長座談会」五頁。

(13) 自治大学校編「隣組及町内会、部落会等の廃止」『戦後自治史Ⅰ』昭和三五年、一三六―一三八頁。

(14) 政令第一五号が公布された事由について通説は、組織の封建的性格が民主化に背反するものであったとされ、また占領軍側の公式文書もこのように報告している (Political Reorientation of Japan, Sept. 1945~Sept. 1948, 1949, 286p.)。

ところで、政令第一五号がその第一条で禁じているのは、旧町内会長、旧部落会長らは、その地域で四年間、同種の事務を行なう職につけない、といういわば一種の公職追放を規定したものである。一方、内務省は、GHQによる隣組組織の調査(昭和二〇年一月四日)が開始された以降も、一貫して組織の温存を画策してきた。また、このために、政令第一五号の公布以前には、これら組織の長の公選の勅令を公布するまでに譲歩していた。しかし、ここでも組織の長は選挙の日から四年間、被選挙権を有しないとされた。つまり、この勅令は組織とその長とを分離し、両者の「温存」を図るものであったといえよう。なぜならば、この勅令「町内会、部落会又はその連合会の長の選挙に関する勅令」(昭和二二年一月四日)は、第二次公職追放関係の勅令と同日に公布、施行されたものである。すなわち、第一次、第二次と次第に拡大される公職追放——無期限——に対して、予め四年間という限定した期間を課すという、いわば自主規制によって、公職追放がこれらの長にまで拡大、適用されることの予防的措置をも意図したものであったといえよう。

このように考えるならば、政令第一五号公布に至る理由とされている、組織の長——公職の候補者に適用される資格審査の事務量の膨大化——の審査事務の困難(「隣組及び町内会、部落会等の廃止」『戦後自治史Ⅰ』六五頁)という根拠は稀薄なものとならざるをえない。むしろ、この審査を忌避するための口実にすぎなかったといえよう。事実、地方の公職適格審査事務の関係者は、審査事務処理は可能であり、勅令はボスの温存策である、と批判している(朝日新聞、昭和二二年一月二九日付、埼玉版)。つまり、政令第一五号の公布は、必ずしもGHQの意向のみによるものではなかった。むしろ内務省にとっては、行政末端連絡組織としての町内会、部落会の存続を断念させるものの、これらの長については、公職追放令が波及することを防止し、これらを「温存」させるものではなかったかと思われる。

(15) 「桜井村庶務関係綴」越谷市史編纂室蔵。

(16) 同右。

(17) 埼玉県報道室「埼玉県報道だより」第七号、昭和二五年三月一日付。

(18) 「報道係員設置方について」(総収第六八二号、昭和二四年五月三十一日付、埼玉地方事務所長発、各町村長宛) 越谷市史編纂室蔵。

第二節 市町村報道委員会の結成——飯能町報道委員会の事例

(1) 市町村報道委員会の結成

軍政部の勧奨によって、埼玉県下の市町村に設置を求められた報道委員会とは、選挙管理委員会や社会教育委員会のような行政委員会や附属機関ではなく、また、行政組織内部の連絡、調整機関でもなかった。市町村報道委員会は「国、県、市町村の法律や諸制度を知って、自分たちの自由と権利を護ろうとする住民自身の(公共的な)委員会」と位置づけられ、「県や市町村の施策や行政の現状を、ありのまま、正確な根拠に基づいて市町村民に『知らせる』、そして、市町村民に正しい批判と認識を与える」ことが課題であった。⁽¹⁾埼玉県が市町村報道委員会結成の参考資料として作成した「報道委員会規約挙例」⁽²⁾では、これを集約して、一、報道資料の蒐集、二、報道の実施、三、報道効果の測定、を委員会の行なう事業と規定している。

このような報道委員会の結成について、占領軍側が公式に市町村関係者に勧奨を行なった場が、「民事部(軍政部)の意にも即応する」として、昭和二四年八月に開催された「埼玉県報道会議」である。会議は、各市町村長、市町村報道係員及び県庁関係者等、約五〇〇名が参加した大掛りなものであった。この席上で軍政部側は、軍政官による「地方行政と報道について」「米国地方政府に於ける報道活動」⁽³⁾と題する講演を通して、始めて市町村における「報

道」活動の実施とその主体となる組織の結成を求めた。この模様について、埼玉県報道室の機関紙は「『民主々義実践の第一歩は住民が知る権利を自覚することである。パブリック・サーバントとしての公務員は、先ず、自分が行なっている仕事を住民に知らせる義務がある。住民はこれによってのみ、日本を知り、民主的な日本の防衛の任にあたることができる』と報道会議において、全県下の市町村長に対し、市町村に報道委員会を設置することが望ましいと関東民事部の係官から有力な助言が与えられた⁽⁴⁾」と報じている。

このように、軍政部側は、民主化政策に則して報道委員会の結成を「助言」したが、これは、市町村行政としての「報道」活動を提唱したのではなく、行政と住民とを包括した自治体の「報道」活動についての「助言」であった。

ところで、占領軍側が自治体の「報道」活動を奨励するに際して、その立脚点となったのは、戦前、戦中のわが国の情報活動に対する批判である。例えば、占領軍側の担当官には「戦前の日本の情報組織は明治憲法によって中央政府が人民の行動を支配するように出来ていた⁽⁵⁾」、「日本が全体主義の立場から、インフォメーションの機能を良いことにつけ悪いことにつけ、これを利用して効果をあげた⁽⁶⁾」等の発言がみられる。そこで、「不正確であったり、偏見が少しでも含まれていそうな情報を伝えることを慎んで、ひたすら正確な事実を扱うように努力するのが最上の方法である⁽⁷⁾」と説いている。もっとも、日本側関係者には「戦争中の広報機能が情報局といって事実をかくし、国民を偽瞞していたという観念による自己卑下⁽⁸⁾」のあることや、「国民も政府の報道には戦争中の経験から疑念を抱いている⁽⁸⁾」ことを占領軍側も認識していた。また、当時の新聞も「元来官公庁自ら弘報の仕事をやるとするのは、戦時の情報局に逆戻りするような意味合が感ぜられる⁽⁸⁾」と懸念を表明しており、埼玉県報道室の存続についても「ただし、今

のような段階、諸法令がどんどん変りつつある民主化の過渡期、官公庁と国民とが一体化まで行っていない過渡期には一応も二応も弘報的サービスが必要である。しかし、これは過渡的手段であり、将来は必要のない仕事の分野である」とさえ論評していた。⁽⁹⁾このような点からも、府県に置かれたのと同様の方法——PR機能担当部門を市町村の行政組織として導入させること——は至難であった。

市町村に報道委員会の結成を奨めた当時の県関係者は、報道委員会が住民自身の公共的委員会として、自らが報道の実施を所掌するとされた理由について、従前の活動がプロパガンダであったこと、この反省に立って民間人を入れて一方的になることを防止しようとしたもので、委員会とは役所が何をしているのかを知るためのものと位置づけたためであるという。⁽¹⁰⁾報道委員会の基調は、住民が能動的に行政に関与することにあった。

埼玉県報道会議開催の後、埼玉県報道室は関東地方民事部の督促をうけて、一〇月に「先ず私（県報道室長）が試案を作り、それを民事部（軍政部）にお見せし、修正して頂いたものを印刷した」⁽¹¹⁾という「報道委員会の作り方、在り方」⁽¹²⁾を県下の市町村に送付した。次いで翌一一月には、既述の「報道委員会規約挙例」を送付した。埼玉県下の市町村では、この規約挙例に準拠して委員会の結成が始められた。

このように、戦前のわが国の情報活動に対する批判と民主化の思潮を背景に、占領軍側が市町村に求めた報道活動とその主体的組織とは、府県の場合とは異なり、民間組織である報道委員会であり、委員会が市町村における「報道の実施」の主体とされ、その活動の視点は住民が見た目で行政を報道することにあった。

このような能動的に住民が行政とかかわることが、報道委員会制度の基本的特徴ともいえるが、委員会の結成を奨める行政当局にあっては、この点を軍政部の意図とは別の視点から着目していた。そこで、次に埼玉県下の市町村で

最も早く結成され、県をして「最も活発な委員会」と称賛された飯能町（現、飯能市）報道委員会の事例を中心に、報道委員会の機能と活動とをみることにする。

(2) 飯能町報道委員会の事例

飯能町の場合、報道委員会の結成を促した要因の一つに、行政当局が従来の町内会・部落会に替わる機能を、報道委員会に求めたことが指摘されよう。そこで、まず、委員会の組織構成の面からこの問題をみることにする。

飯能町報道委員会機関紙「飯能町メガホン」の創刊号では、委員会発足の経緯について「当日は、町会議員、PTA会長、婦人会長、青年会長、農協会長を始め、各種団体長、役場側として、町長、助役、報道係員などが出席、県報道室長の報道委員会の作り方、在り方の説明を聴き、自由討論の形式で『飯能町に報道委員会を作るか作らないか』を審議したが、非常によい機関だと思うから是非作りたい、と全員一致を以って賛成した。……そして当日、会則を決定し、また会長、副会長及び委員を定め、また委員を増員することにし、増員する委員は会長に一任⁽¹³⁾したと報じている。もつとも、当時の関係者によれば、実際には各町内会の会長に集まって戴き、各町内会毎に報道委員一名の推薦を依頼し、会長がこれを任命する形式を採った、という。また、地域代表的色彩を避けるために、学校長等の学識経験者を加え、これを常任委員に任命した、という。⁽¹⁴⁾

創刊号は、同時に委員会の常任委員一八名（第四表）、並びに委員八六名の氏名を紹介している。けれども、飯能町報道委員会規約では、第六条に「この会に次の役員を置く。会長一名、副会長二人、委員若干名」と規定しているにすぎない。また、飯能町が準拠した埼玉県が作成した「報道委員会規約挙例」も同様の規定である。にもかかわらず、創刊号では、委員会を常任委員並びに委員という二重の構成を採った理由については、何等の言及をしていな

第四表 飯能町報道委員会常任委員の職業等

(昭和二十五年一月)

(会長)	製糸会社社長	一名
(副会長)	医師	一名
(副会長)	婦人会長	一名
	校長(小・中・高)	四名
	住職	二名
	医師(齒)	二名
	消防団役員	二名
	町会議員	一名
	農業	一名
	新聞記者(全国紙)	一名
	印刷業	一名
	役場庶務課長	一名

い。もっとも、このような例は、飯能町報道委員会に限ったことではない。例えば、県下の吉川町報道委員会は「概ね、団体代表は五〇名程度とし、一五〜六名の常任委員をおくことに意見の一致をみた⁽¹⁵⁾」、また、「小川町報道委発足、委員一〇三名、常任委員二七名決定、即日発足⁽¹⁶⁾」等、他の町村報道委員会も飯能町の場合と同様な組織形態を採っていることが窺われる。また一方、町村の報道委員会設立準備会、或いは結成大会に際しては、必ず県関係者が出席し、その席上で既述の「報道委員会の作り方、在り方」の説明を行なった旨の記述がみられる⁽¹⁷⁾。したがって、常任委員、委員という報道委員会の構成については、口頭説明により明文化を避けたためと思われる⁽¹⁸⁾。

では、何故に明文化を避けたのであろうか。ちなみに、昭和二六年五月、埼玉県が市町村に送付した「市町村広報委員会規約例」では、「会議をわけて委員総会と役員会の二種とし……委員総会は年二回、役員会は月一回開催する」と明記している。

この場合、委員会を分ける理由は、報道委員会機関紙発行に伴なう業務分担、すなわち編集・常任委員、配布・一般委員という分担方法が採られたことによるものといえよう。

けれども問題は、一般の委員の選出母体が職能ではなく、地域におかれたことである。既述の関係者の談話にみら

れるように、委員会は各町内会・部落会の代表に有識者を加えて構成された。つまり、委員を選出することは、「報道」という具体の業務を介して、その母体となる町内会・部落会等の存続を所与のこととするものであった。もっとも、委員会の結成を奨めた軍政部（民事部）の担当官にも「報道委員会の組織等が隣組に類したものにならぬ様に充分注意されたい」旨の懸念があった。⁽¹⁹⁾それ故にこそ口頭に依らざるを得なかったのである。

埼玉県では、右の軍政部の要請をうけて、報道委員会の活動について、次のような注意を与えている。

「戦争中の町内会や部落会・隣組の再版のような報道の方法が取られてはならない。それでは地域の広い町内や距離的に不便な場所においては、手も足もでないではないかという意見が必ず起るかとも思うが、物は考えようだと思う。町内会・部落会長・隣組長さんのかわりに掲示板やポスターのような便利な物もあるし、その町内や部落出身の方々が報道資料を持ち帰り、公会堂、寺院、神社などの社務所を借りるか、個人住宅でも比較的余裕のある建物を借りて、町内の集いや、何々討論会又は説明会などを開催するようにすれば、それで十分に目的は達成されると思う。この場合、あくまでも、これ等の会合の世話人は報道委員の方が中心になって動かないとまとまらない」。

しかし、このような説明では、従来の行政末端連絡組織の代表者である町内会長、部落会長と報道委員との活動面での相違点や、市町村行政の下部機構であった町内会・部落会等の連合会組織と市町村報道委員会との実質的な相違が判然としない。そこで、次のように、両者の基本的相違点について、報道委員会が行政の下部組織ではないこと、行政当局からは独立した自主的な組織であることを強調している。

「委員会は、県や地方事務所の下部組織ではない。勿論市町村の報道係の下部組織では御座いけません。又、市町村

長の指示によって動くものでもありません。何処までも、自主的に国や県から得た資料によって、独自の立場で報道する機関であることに呉れ呉れも注意されたい⁽²¹⁾」

このように、市町村報道委員会の結成を奨めた日本側関係者の狙いは、結成を「助言」した占領軍側の意図とは別にあつた。報道委員会という市町村を単位とする住民組織が、報道活動を行なう、という住民が能動的に行政に関与する点に着目し、委員会の一般の委員の報道活動を、機関紙の配布という地域的業務を担任させることによって、委員の選出母体も当然の如く、当該地域にいたことである。これは、委員の選出の母体となる地域的住民組織の存在を前提とするものであり、政令第一五号によって町内会・部落会等の解散が命ぜられていたにもかかわらず、行政当局は報道委員会の結成を通して、これらの組織の実質上の存続を図ろうとするものであつたといえよう。

ところで、市町村報道委員会が行なう「報道の実施」の具体的活動の中心とは、委員会による機関紙の編集・発行であつた。委員会の機関紙は、後の市町村広報紙の前身となるものであつたが、当時の関係者は「委員会による機関紙の発行を原則として、委員会が独自に行なえない場合には、市町村の行政当局が委員会より依頼されて発行する、という形に指導した⁽²²⁾」というように、機関紙の編集・発行が活動の中心でありその主体はあくまでも市町村報道委員会であつた。また、県の指導も機関紙の編集・発行であり、広報紙の編集・発行ではなかった。さらに県は、機関紙の内容面について、「報道委員会が行う報道は其の地の住民に必要な法律や制度を住民自身が知ろうというのが眼目になる⁽²³⁾」として、紙面は「一般商業新聞と違った報道の仕方が考えられなければならない」とした。

飯能町報道委員会の機関紙「飯能町メガホン」は、このような県の方針を反映してか、「新制中学について」、「警察と公安委員」、「国保運営協議会とその委員」等、新しい制度の解説、周知に紙面の多くを費やしている。当時の関

係者は「とにかく行政のあり方、システムを知ってもらうことが第一であった。ありのままをお知らせすることに専念した」という。⁽²⁴⁾ もっとも機関紙の紙面からみるかぎり、その内容については、報道委員会によって多少の相違がみられる。「飯能町メガホン」が、行政制度、施策等の解説に力点を置いたのに対して、菅谷村（現、嵐山町）報道委員会の機関紙の紙面の中心は、村議会での審議の模様におかれている。これは住民の関心が「税金と予算の使われ方にあり、それについて議会でのどのような審議がなされたのか」ということに重点を置いたためであるという。住民は、機関紙を通して始めて村の予算や議会の論議を知ることになり、「報道発足当初の数年間、紙面に対する反響は大きく、これが住民に委員会の必要性を認識させるとともに、報道委員会の基盤を作ることにもなった」という。⁽²⁵⁾ここに、民間の委員会による「報道の実施」の効果の一端をみることができる。

ところで、民間の組織が主体的に機関紙の定期的発行を行なうためには、これに要する経費と人材とが大きな問題であった。とりわけ、その関心は、いかに経費を確保するかにあった。けれども報道委員会の結成を市町村に奨めた県の方針は、こと経費の問題に関するかぎり具体策を示していなかった。これは、報道委員会組織の結成に、まず主力をおいたことの反映であろうか。県は次のように述べている。

「報道委員会運営の苦悶は、何といっても、経費の問題のようである。会はできたが、さて経費はどうしようかという問題になると、黙して誰も語らない。……これが地方の報道委員会へ出席して見ての卒直な感想である。……」

経費のことについては、それぞれの地方事情に応じた方法によって、ある時は、市町村の広報活動の経費や資料を活用したり、社会教育委員会との相互連絡により、又は市町村の農業協同組合、PTAなどとの、提携いによっ

て、うまく切り抜きたいものである。勿論市町村から補助を受けて活動することは、一番安易な道ではあるが、報道委員会の性格から考えてそれは理想的とは云えない⁽²⁶⁾」

また、県が作成した報道委員会規約挙例も、「本会の経費は有志の拠出金、その他の収入を以って之にあてるものとする」と簡単な規定をおくのみであった。

当時の町村の規模からすれば、謄写版印刷による機関紙を発行する場合には、規約挙例の前段にいう「有志の拠出金」で賄えるものであったかも知れない。しかし、飯能町報道委員会や菅谷村報道委員会の場合、機関紙は活版印刷によった。このため、規約挙例後段の「その他の収入」を予定しなければならなかった。一方、県は市町村からの委員会に対する財政的援助については、既述のように否定的な見解をとっていた。そこで、飯能町では以下のような便法が採られた。すなわち、報道委員会が発行する機関紙を町が買い上げ、その配布を委員会が請け負う、という形式である。加えて、紙面に商業広告を掲載し、その収益を活動の諸雑費に充当することとした。もっとも、この便法は、後にみるように、機関紙の広報紙化への転換の事由ともなるものであった。「飯能町メガホン」は、このような経緯の中から創刊されることとなった。

なお、飯能町報道委員会の活動には、この他、「タウン・ミーティング（自治懇談会⁽²⁷⁾）」や青空映画会の開催がみられる。懇談会について、飯能町では「機関紙だけでは、町民に行政施策を周知させることが難しいために、より一層の徹底を図るということで開催した」という。他方、菅谷村の場合には、「食糧事情が悪く、供出、配給に追われて機関紙の編集・発行だけで精一杯だった。懇談会開催の意識も余裕もなかった」という。

青空映画会は、飯能町では社会教育委員会との共催で実施されている。この場合、映写機、フィルム、ともに

C・I・E・(Civil Information & Education Section 民間情報教育局)の提供によるものであったことはいうまでもない。いずれにせよ、軍政部の求めた市町村における報道活動の主体は、住民が行政を知るための市町村報道委員会であり、その具体的手段が委員会による機関紙の編集・発行であった。したがって、行政と住民との両者が分離し、行政がその施策の周知・徹底のために住民に働きかける、という今日の行政広報の形態は、ここではみられなかった。

飯能町報道委員会の機関紙「飯能町メガホン」は、委員会結成の翌月、昭和二五年一月に創刊され、毎月一回(後二回)、町内全世帯に無料配布された。このタブロイド版四頁の機関紙は、昭和三九年四月、飯能市制施行一〇周年を契機に委員会が解散され、その業務が飯能市広報課に引き継がれるまでの一五年間、第三一八号まで、飯能町(市)報道委員会の名において編集・発行された。

もっとも、全体的にみると、飯能町報道委員会のように長期間の活動を持続した委員会は稀であった。軍政部の要請にもかかわらず、他県の市町村の場合とは異なって、埼玉県下の市町村すべてに報道委員会が設置されるまでには至らなかった。埼玉県はその理由として、委員会の性格——自発的発意でなければならぬという原則——を挙げてい⁽²⁸⁾る。そこで次節では、このような委員会制度が誕生した経緯と背景をみることにする。

(註)

- (1) 埼玉県報道室「埼玉県報道だより」第七号、昭和二五年三月一〇日付。
- (2) 「報道委員会規約挙例」

第一条 本会は〇〇市町村報道委員会と称し、事務所を〇〇〇に置く。

占領期における地方自治体の広報組織の創設過程

第二条 本会は民主主義の理念に基き、町村民に必要な知識を啓培し、明るい町村の建設に資することを目的とするものである。

第三条 本会は、前条の目的を達成するため次の事業を行う。

一、報道資料の蒐集

二、報道の実施

三、報道効果の測定

四、その他必要と認めた事業

第四条 本会には左の役職員を置く。

会長○名、副会長○名、委員○○名、書記○名。

会長、副会長は委員の互選による、書記は会長これを委嘱する。

第五条 会長は会務を総理し、本会を代表する。

副会長は会長を補佐し、会長事故ある場合は之を代理する。

第六条 本会の会議は毎月概ね二回開くものとする。

第七条 本会の経費は有志の拠出金、その他の収入を以て之にあてるものとする。

附則 本規約は昭和 年 月 日より之を実施する。

(3) 「埼玉県報道会議」の次第は次の通り、

「報道会議実施要領」

- (1) 司会 県報道室長 武田 潤
- (2) 挨拶 埼玉民事部長官 シルヴェスター
- (3) 挨拶 埼玉県知事 大沢雄一
- (4) 地方行政と報道について

埼玉民部報道課長 ジャック・ハモンド

(5) 米国地方政府に於ける報道活動

C・I・E・新聞班 ギャーレット

(6) 民主主義の歴史とその理論

元慶応義塾大学総長 小泉信三

(7) 地方自治庁の報道計画

地方自治庁総務課長 柴田 護

(8) 市町村の報道活動現況報告

(活動の現況意見希望等を用意されたい)

(「報道会議開催について」二四報発第六一号、昭和二四年八月一九日付、県知事発、各市町村長、地方事務所長宛) 越谷市史編纂室蔵

(4) 前掲「埼玉県報道だより」第六号 昭和二五年二月一〇日付

(5) 関東地方民部部ギルトナー情報課長の発言(前掲「埼玉県報道だより」第五号 昭和二五年一月一〇日付)

(6) 全国広報主管課長会議(昭和二五年一月一八日)におけるGHQ・CIEサリヴァン政策企画課長の発言(前掲「埼玉県報道だより」第七号 昭和二五年三月一〇日付)

(7) 同右。

(8) 同右。

(9) 「論壇——官公庁の弘報事業」埼玉新聞 昭和二五年五月一六日付

(10) 初代埼玉県報道室次長 吉野増男氏の筆者に対する談話

(11) 前掲「埼玉県報道だより」第三号 昭和二四年一一月一〇日付

(12) 市町村では、この手引書に基づいて報道委員会の結成が始まるが、「報道委員会の作り方、在り方」の小冊子を、今日ま

占領期における地方自治体の広報組織の創設過程

で筆者は入手できない。同年一〇月二二日付『市町村報道委員会の作り方、在り方について』の誤植訂正について」と題する県の通牒中に、その断片を覗くのみである。

- (13) 飯能町報道委員会「飯能町メガホン」第一号 昭和二五年一月一五日付
- (14) 元飯能町報道委員会書記 西野昭太郎氏の筆者に対する談話
- (15) 前掲「埼玉県報道だより」第四号 昭和二四年一月一〇日付
- (16) 前掲「埼玉県報道だより」第八号 昭和二五年四月一日付
- (17) 前掲「埼玉県報道だより」第三号・第四号
- (18) 元埼玉県報道室員 平尾良恭氏は、筆者とのインタビューで、これを是認された。
- (19) 関東民事部ギルトナー報道課長の要望

〔報道委員会について〕二四報室発第四六八号、昭和二四年一月三〇日付、県報道室長発、各市町村長宛（越谷市史編纂室蔵）

- (20) 前掲「埼玉県報道だより」第五号 昭和二五年一月一〇日付
 - (21) 前掲「埼玉県報道だより」第三号 昭和二四年一月一〇日付
 - (22) 前掲 吉野増男氏の筆者に対する談話
 - (23) 前掲「埼玉県報道だより」第七号 昭和二五年三月一〇日付
 - (24) 前掲 西野昭太郎氏の筆者に対する談話
 - (25) 元菅谷村報道委員会会長 小林 博氏の筆者に対する談話
- なお、埼玉県下の市町村で現在まで報道委員会が活動しているのは、この菅谷村（現嵐山町）報道委員会のみである。
- (26) 前掲「埼玉県報道だより」第六号 昭和二五年二月一〇日付
 - (27) 「タウン・ミーティング」は、県地方課所管の「自治懇談会」（新しい地方自治制度の普及の為に、軍政部が主催したもの
- で、市町村長、市町村職員、議員、各種団体役職員、学校長等を対象としていた）が、昭和二四年九月から県報道室に移管

されたものである。これは、県地方課Ⅱ軍政部による市町村関係者に対する新しい地方自治制度の啓蒙の機会が一巡したのに伴う措置と思われる。報道室は、地方課の場合とは異なつて、その対象を全住民に拡げて、以下のような開催要領を市町村等に送付し、タウン・ミーティングの開催を奨励している。

「自治懇談会（タウン・ミーティング）」

第一、方針

市町村民に民主主義の本質の正しい普及徹底を図り、且つ地方自治法並に時の問題等について、県や市町村の意図を充分納得せしめると共に、市町村民の質疑に対し痒い所に手のとどく様な親切な回答を与えて、当局の施策に協力する様にして、日本の民主化に資することが主眼である。

第二、実施要領

一、主催者は当分の間市町村長とすること、但し市町村に報道委員会が設置された時は、該委員会をして主催せしめる様にするものとする。

二、自治懇談会（以下、タウン・ミーティングと称する）は、概ね毎月一回全市町村を対象に開催する。但し必要によっては小地域に限つてもよいが、開催の場所はいつも一ヶ所に固定することなく、なるべく各部落等に巡廻的に移動する様に考慮するものとする。

三、タウン・ミーティング開催の時は、中心議題と所要時間とを決定し、ミーティングの半分の時間は講演説明等に費し、他の半分の時間は質疑応答に当てること。なお司会者は適当な人を選び、参会者の多くが発言する様運営に気をつけるものとする。

四、タウン・ミーティング開催が決定した時、及県や民事部等の協力を必要とする時は、県報道室長宛直接連絡すること。県報道室長は開催日決定の通知に接した時は、直ちに関係方面に報告するものとし、協力の要請を受けた時は希望にそつう様、特に配慮するものとする。

五、タウンミーティングの開催には、なるべく経費をかけない様に工夫すること。

以上

占領期における地方自治体の広報組織の創設過程

〔自治懇談会担当課の変更について〕報室発号外 昭和二四年九月二六日付 県総務部長発 各市町村長宛 越谷市史編集室蔵

(28) 市町村報道委員会が結成されたのは、埼玉県下三十三市町村(当時)中、五八市町村にとどまった。この理由について、講和条約発効後に県が招集した町村広報連絡会議の会議資料では、次のように述べている。

「報道委員会の設立は、旧関東民事部の指導によったもので、われわれの創意工夫でなかったことは申すまでもないところである。当時、報道委員会の設立につき、相当の勸奨があったとはいえ、その設立は自主的発意でなければならぬという原則の上になつて各県毎に委ねられていたのである。そこで各県でまちまちの方針をとった結果、各市町村洩れなくできたところと、あまり振わない県とができたのである」

〔報道委員会について〕『町村広報連絡会議資料』 越谷市史編集室蔵

第三節 市町村報道委員会制度の省察

埼玉県下の市町村報道委員会の結成は、占領軍の「助言」によるものであったが、住民が自治体の広報活動の主体に位置づけられるという報道委員会制度自身は、委員会の結成を「助言」した埼玉軍政部及び関東地方民事部のオリジナルになるものではなかった。

市町村報道委員会の結成を指導した埼玉県報道室長は、報道委員会の作り方については「香川県の生き方と、愛媛県的な生き方がある⁽¹⁾」として、四国地方の市町村の弘報委員会をモデルとしたことを示唆している。また、埼玉県と同様に関東地方民事部の管下にあった神奈川県でも、軍政部の「助言」によって、行政当局と住民との「仲介機関」として市町村弘報委員会の結成を行なっているが、この場合も、神奈川県関係者は「全国的にみると一番最初にでき

たのが四国で、大体その行き方を本県（神奈川）にもってきた⁽³⁾と述べている。このように関東地方民事部管下の両県は、ともに四国地方の市町村の委員会をモデルとしていた。もっとも、委員会の組織形態については四国地方でも同一ではなく、「香川県が純然たる民間団体の形式を踏んでいるのに対して、愛媛県は市町村が中心」となっていた。埼玉県の場合は、この「両者の中間を取り入れた」もので、その理由は「民間と市町村との合体であるが、民間から委員長を選ぼうとしている点で民間にやや重点をおき、運営の力点を民間側に存在せしめているところに、民主々義育成上、特別の考慮が払われている⁽⁴⁾」とされた。

このように、埼玉県下の市町村報道委員会のモデルとなったのは、四国地方軍政部（民事部）管下の各県の市町村に設置された報道（弘報）委員会であり、その組織形態は、愛媛県下の市町村弘報委員会よりも、香川県下の委員会に類似させたものであった。また、当時、香川県には香川軍政部に加えて、四国地方軍政部（民事部）も置かれ、その指導の故にか、各県のPR機能担当部門の関係者にとって、香川県は先進県であった⁽⁵⁾。そこで、香川県での委員会制度誕生の経緯とその活動を概観し、埼玉県下の市町村報道委員会が自治体における「報道の実施」主体とされた背景をみることにする。

香川県で本格的なPR活動が軌道にのるのは、昭和二三年一〇月、四国地方軍政部のサゼクションにより、従前の企画公聴課（同年一月設置）の公聴部門を発展させた弘報課の設置以降である。「県民の声を県政に反映する」とのスローガンのもとに、県は弘報課の設置と併せて、助教授、検事、県議、町村長代表、公民館代表、青年婦人代表、労組代表等によって構成する香川県弘報委員会を翌一一月に発足させた⁽⁶⁾。この理由について、当時の関係者は、弘報活動の主眼が民主々義の普及におかれていたこと、また、行政自身にも民主化が求められていたこと。したがって、

委員会に弘報活動の手段・内容等を諮ることは、職員の意識改革、再教育の意味をも有したためであったという。⁽⁷⁾香川県弘報委員会は、県の弘報活動の諮問機関とされた。

香川県の弘報体制が整えられると、「さらに民主政治の基盤である市町村の住民に対する弘報を十分滲透させるために、県弘報機関の強力な協力者として市町村弘報委員会の設置が切実に要望される」⁽⁸⁾として、県は市町村に対して委員会の雛形を提示して、市町村弘報委員会設置の要請を行なった。⁽⁹⁾これは、同時に市町村にとって、「役所の行う弘報活動は、人員と予算の制限から重点的或いは断片的にならざるを得ない」⁽¹⁰⁾という状況を、民間人の参画によって打開しようとするものでもあった。もっとも、この背景には「一人一人が役所と連絡して、その要求を満そうとしても駄目で、結局は市町村の人々と役所の弘報課や係をつなぐ中間的な存在として、どうしても市町村弘報委員会の結成が必要となつて来たのです」⁽¹¹⁾というように、政令第一五号で禁ぜられた町内会・部落会等に替わる組織が必要とされ、弘報委員会にその機能が期待された。しかし、市町村弘報委員会の性格、活動等については結成を奨励した側も明確であつたわけではなく、様々な試行錯誤がみられる。例えば、香川県下の市町村弘報委員会の発足一周年を記念して、昭和二四年一〇月に開催された弘報委員大会では、その活動体験から市町村弘報委員会及び市町村弘報委員の性格をめぐって、一、弘報委員は市町村のメガホンか、二、市町村にいろいろある委員会と弘報委員会との関係如何、三、弘報委員会が所期する活動の限界如何、等の基本的な論議が行なわれている。

この論議については、県の弘報誌「月刊香川」の紙上で集約されているが、その要旨は次のようなものである。

「弘報委員会は、町内会・部落会の復活ではなく、又、弘報委員は町内会長、部落会長に代るものではない。弘報委員は、日本民主化の市町村における尖兵である。従つて、地域的な代表でもつて主として構成している弘報委員

会は組織的に変更することが望ましい」

「弘報委員会は、（市町村の各種の）委員会の連絡調整にあたり、一元的な弘報活動として各委員会の活動を大いに助成し、目的達成に最善の努力を傾注するのである。弘報活動の實際に当っては、どこまでも関係委員の専門的な知識と努力にまつのであるが、弘報委員はそれを大所高所から総合的に、又、技術的に援助するのである」

「弘報委員会は具体的な問題が起るたびに、正しい世論の喚起につとめて、一般の関心を高め、当事者をして適正公平に、民主的に処置するよう示唆するのである。この場合特に注意すべきことは、弘報委員会が分村問題や納税問題などの政治問題に深入りをし過ぎて、市町村議会の権限を侵害したり、無言の威圧を加えたりすることのないよう十分配慮することである。弘報委員会にはそれについて議決、執行の何等の権限も附与されていないことを忘れてはならぬ。」

弘報委員会が政治的に動くということ、委員会が政治的に利用されるということは、その本来の性格からいっても断乎排撃すべきことがらである。しかしながらこのことは、委員会の活動に限界があるということであって、委員個人の政治的な活動には、何等の制限がないことはいうまでもない⁽¹²⁾」

このように、香川県の場合、市町村弘報委員は民主化の尖兵として位置づけられ、委員会は、行政当局の単なる諮問機関ではなく実践活動を求められた。もっとも、具体的な活動面では、むしろ社会教育活動に依拠、或いはこれと混淆し、両者の明確な分離は未だみられなかった。例えば、香川県詫間町弘報委員会は、宣伝報道、社会教育、成人教育、視覚教育の四部で構成され、夫々の部を中心に事業活動を行なっている。ここでは「弘報活動が『教育』という枠をのり越えて推進しようと考えられる所以がここにあるわけで、社会教育法の成立をみても、社会教育委員

会の結成など、今のところ弘報委員会がその役をとくに充分果しておりますから、必要を認めない」との発言も生じさせている。⁽¹³⁾ また、行政側の対応においても、弘報と社会教育とを混淆している例は他県にもみることができ⁽¹⁴⁾る。

ところで、既述の香川県弘報委員大会の論議から、香川県では市町村弘報委員会の活動に一定の方向性を摸索していることが窺えるものの、神奈川県下の弘報委員会のように、厳格な委員会の性格づけをみることはできない。ここでは、市町村の弘報委員会は香川県の弘報活動の協力者として言及されているが、市町村行政の弘報活動と委員会との関係について明確な峻別をみることができない。むしろ、市町村の弘報委員会の活動が市町村の弘報活動そのものであったと思われる。したがって、後にみられるような自治体の広報活動をめぐる市町村行政当局と委員会との分離という問題は、初期の委員会活動ではみられない。これは、既述の香川軍政部通訳の論文に明らかなように、市町村の「弘報」活動も「民間報道」の範疇に属していたためであろう。

埼玉県下の市町村報道委員会は、このような弘報委員会をモデルとしたものである。当事の関係者によれば、埼玉軍政部と関東地方民事部は、四国各県の市町村に設置された弘報委員会の事例を示して、同様の組織を県下の市町村にも結成するように求めたという。⁽¹⁵⁾ けれども、委員会制度の採用に際しては「(愛媛県型と香川県型の) 両者の中間を取り入れた」というように、四国地方の弘報委員会は、埼玉県下の市町村報道委員会のモデルにすぎなかった。また、報道委員会を香川県型に近い民間中心の組織としたことを、「民主々義育成上、特別の考慮」と表示していることから、委員会の創設に際して、その性格、活動等に各県関係者の「創意工夫」が介入する余地があった。埼玉県の場合、この「創意工夫」とは、報道委員会の事業を「報道の実施」と明確に規定したことである。もちろん、香川県下の市町村弘報委員会の場合にも、政令で禁止された町内会・部落会等に替わる機能を委員会に期待したことや、

委員会が市町村の広報活動の担い手であったこと等、報道委員会との共通点もみられる。けれども、「報道の実施」と規定し、活動の中心を機関紙の編集・発行と具体的に指導したことは、民間組織による自治体の広報活動から、既述の香川県弘報委員大会の論議にみられるような混乱を忌避し、具体の事務を通して委員会による広報活動を整然とさせようとするものであった。

なお、本節を終るにあたり、市町村弘報委員会制度の発案者について、簡単に触れておきたい。

香川県の弘報誌である「月刊香川」に掲載された香川県弘報委員大会の記事には、「四国における市町村弘報委員会の生みの親、四国民事部のオートル大尉はじめ、関係者多数の参観」との記述がみられる。したがって、彼を通じて委員会結成の勸奨がなされたことは明らかであろう。ただし、これが当時の四国地方軍政部（民事部）の指示、または、その上級機関の指示に基づくものであったか。或いは、C・I・E・担当のオートル大尉個人の発案になるものであったかは不明である。四国地方軍政部管下の四県では、いずれも昭和二三年中に市町村弘報委員会の結成がみられること等から、当時の香川県弘報課長は「オートル大尉個人の考えではなかったか」と推測している。⁽¹⁶⁾

（註）

（１） 前掲、「埼玉県報道だより」第四号 昭和二四年一月一日付

（２） 神奈川県の場合、軍政部が「神奈川軍政部民間弘報課制定弘報委員会公式要領」（昭和二四年二月二二日）を制定している。ここでは、委員会の目的として次の三項目を掲げている。

イ、地方自治体の施政をあまねく市民に知らせる。

ロ、市民活動を活発にする。

ハ、市民の声を関係公吏に知らせる。

占領期における地方自治体の広報組織の創設過程

また、委員会の性格について、神奈川県広報文書課長は「座談会 広報委員会一年の歩み」（神奈川県広報文書課『広報委員会のてびき』昭和二八年）の中で次のように発言している。

「要するに委員は仲介機関であつて議員のように住民の代表ではなく、従つて隣組組織のような手足をこしらえたりすることは考え違いもはなはだしい。地域代表とか職能代表とかいう觀念は広報委員に関する限りあり得ないことだ」

「性格の問題は委員会があくまでも白紙でなくてはならない。わかりやすくいえば委員会は橋渡し役である。従つて政府や自治体が出す広報に、あるいは住民の意見を上達するという際にも決して委員会は自己の意見を加えるべきでない。議会は住民の意思の決定機関であると同時にその代表機関であり、社会教育委員会は住民の指導機関である。ところが広報委員会は指導機関でもなく代表機関でもない。全く仲介機関にすぎない」

なお、詳しくは、高木、前掲論文を参照されたい。

(3) 同右、二七頁。

(4) 前掲「埼玉県報道だより」第四号。

(5) 長野県の場合、県弘報係の発足に際して長野軍政部の係官は、香川県を参考とするよう助言し、香川県への視察を命じたという。（元長野県弘報課長 小松益美氏の筆者に対する談話）

(6) 前掲『都道府県広報十年』六四―六七頁。

(7) 元香川県知事 金子正則氏の筆者に対する談話。

(8) 板井助次「国民を啓発する者——弘報課と市町村弘報委員」『月刊香川』昭和二六年四月号 一七頁。

(9) 元香川県弘報課長 青山辰男氏の「広報メモ」による。

(10) 十川正敏「香川県における弘報の発展」『月刊香川』昭和二五年八月号 七頁。

(11) 同右。

(12) 「弘報委員会の性格」『月刊香川』昭和二四年一二月号 一九頁。

(13) 「弘報活動ここにあり」『月刊香川』昭和二五年八月号 二九頁。

(14) 例えば、神奈川県川崎市の場合、弘報委員会を所管する弘報係は、川崎市社会教育課に属しており、弘報委員会の結成を奨める「弘報委員会早わかり」と題するビラも社会教育課名で発行している。

(15) 前掲、吉野増男氏の筆者に対する談話。

(16) 前掲、青山辰男氏の筆者に対する談話。

おわりに

民主化政策のもと、府県軍政部のサゼクションに始まった自治体の広報活動は、今日の行政広報を所期するものではなかった。自治体の広報活動を軍政部は、「民間報道」の範疇でとらえていたことから明らかなように、自治体の行政当局も住民も、ともに民主化政策の対象であり、軍政部にとって両者をあえて分離する必要はなかった。むしろ、占領政策の滲透にとっては、そのための手段、組織の結成が急務であった。市町村に民間人を中心とする報道委員会制度の導入を軍政部が勧奨したのは、市町村を民主化するためにも、行政主体でなく、民間組織とすることが必要ではなかったかと思われる。したがって、ここでは行政と住民とを分離させるというのではなく、住民の主体的行動によって、行政当局を民主化またはコントロールさせようとしたのではなかったかと思われる。

当時の日本側関係者は、この時期を「広報行政草創期⁽¹⁾」と回顧し、行政と住民との分離を前提に、行政当局が住民に働きかけるといふ今日の行政広報と同一視している。これは日本側関係者が、自治体に広報組織の結成を奨めた軍政部の意向とは別に、広報活動を介して、町内会・部落会組織の温存を画策し、これが包括的な行政協力団体として今日に至っていること等から「草創期」と解したものであろう。けれども、報道委員会の結成を奨めた軍政部におい

ては、自治体の広報活動を奨励したものの、行政広報を目途としていたものではなかった。

自治体の広報活動から行政広報が萌芽するのは、広報機構設置のサゼーション⁽²⁾を發した軍政部が各府県から撤収され、「従来とはくらべものにならない、ひろい地方自治権をもつことになる」といわれた以降のことである。それは、府県軍政部を吸収した地方民事部による統一的、体系的な指導・監督と、なによりも、その基調である占領政策の——民主化から反共への——轉換を俟たなければならなかった。

(註)

(1) 前掲『都道府県広報二十年のあゆみ』八六頁。

(2) 「パロット・ニューヨークタイムズ支局長談、昭和二四年七月二八日」『朝日年鑑 昭和二五年版』二二三—四頁。

なお、府県民事部廢止の問題については、阿利莫二「戦後地方自治の展開と農政」(加藤一郎、阪本楠彦編『日本農政の展開過程』東大出版会、昭和四二年、所収)を参照されたい。